



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 stycznia 2019 r.

Poz. 272

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.694.2018.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 2 oraz § 24 załącznika do uchwały Nr II/18/2018 Rady Gminy Krzykosy z dnia 27 listopada 2018 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Krzykosy – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr II/18/2018 Rady Gminy Krzykosy została podjęta na sesji w dniu 27 listopada 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 grudnia 2018 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Na sesji w dniu 27 listopada 2018 r. Rada Gminy Krzykosy podjęła uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy Krzykosy (zwanego dalej: „regulaminem”), który stanowi załącznik do uchwały.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą”. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W myśl art. 19 ust. 5 ustawy regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączenia do sieci;
- 5) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;

- 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co wprost wynika z zapisów art. 19 ust. 4 ustawy. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza NSA w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W § 3 ust. 2 regulaminu zapisano: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uprawnione jest do wprowadzenia ograniczeń w sposobie korzystania z wody przez odbiorców usług w sytuacji niedoboru spowodowanego wyjątkowymi warunkami atmosferycznymi, w szczególności suszą. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne informuje odbiorców usług o wprowadzonym ograniczeniu w sposób zwyczajowo przyjęty”. Z § 24 regulaminu wynika natomiast, że: „Dopuszcza się wstrzymanie dostaw wody lub odprowadzania ścieków bez uprzedniego zawiadomienia odbiorców usług, wyłącznie w następujących przypadkach: 1. zaistnienie awarii i konieczność jej usunięcia; 2. wystąpienie bezpośredniego zagrożenia dla życia, zdrowia lub środowiska związane z funkcjonowaniem sieci; 3. działanie siły wyższej, które uniemożliwiło dalsze świadczenie usług; 4. zagrożenie prawidłowego funkcjonowania elementów systemu kanalizacyjnego na skutek zrzutu ścieków”.

Zdaniem organu nadzoru regulacje te nie mieszczą się w granicach normy kompetencyjnej wynikającej z art. 19 ust. 5 ustawy. Możliwość odcięcia dostaw wody lub odprowadzania ścieków ustawodawca unormował w sposób wyczerpujący w art. 8 ust. 1 ustawy. Kwestionowane zapisy regulaminu wprowadzają nieznaną ustawie podstawy ograniczenia dostaw wody (§ 3 ust. 2) oraz wstrzymania dostaw wody lub odprowadzania ścieków (§ 24) i tym samym naruszają prawo w stopniu istotnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1125/17 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Go 793/11). Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę, że zgodnie z art. 18 pkt 6 ustawy warunki wprowadzania ograniczeń w dostawach wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru określa zezwolenie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków udzielane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Oznacza to, że ustawodawca dopuścił możliwość ograniczania dostaw wody wyłącznie w przypadku jej niedoboru, a wskazanie konkretnych okoliczności, w których jest to możliwe, powinno nastąpić w zezwoleniu w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, a nie w regulaminie przyjmowanym na podstawie art. 19 ust. 1 w związku z ust. 3 i 5 ustawy. Należy też pamiętać o wyroku NSA z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 994/16, w którym stwierdzono, że art. 19 ustawy: „(...) enumeratywnie wymienia materię, którą rada gminy winna ująć w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, wyraźnie wskazując, że adresatem regulaminu czyni przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Analiza omawianego przepisu dowodzi zatem, że Regulamin skierowany jest do innych podmiotów niż mieszkańcy i reguluje obowiązki zakładów dostarczających wodę. Ustawodawca natomiast nie przewidział w tym akcie obowiązków odbiorców wody, związanych z takimi nadzwyczajnymi sytuacjami, jak długotrwała susza na obszarze gminy. Akty

porządkowe, oparte na generalnym upoważnieniu, będą wydawane w przypadku wystąpienia tych klęsk, przeciwdziałanie którym nie zostało wyczerpująco uregulowane w porządku prawnym i nie został wprowadzony stan klęski żywiołowej. Z tych względów skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podziela poglądu wyrażonego w wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 417/06, że w świetle art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, regulamin powinien «określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a także odbiorców usług. Jednym z takich obowiązków może być zakaz używania wody z urządzeń komunalnych do podlewania ogródków przydomowych i upraw rolnych, z uwagi na ograniczoną wydajność ujęć wody».

W ocenie organu nadzoru, wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisów załącznika do uchwały nie można uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 19 ust. 3 i 5 ustawy, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann